

N° 366

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 septembre 1981.

PROJET DE LOI

relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

PRÉSENTÉ

Au nom de M. Pierre MAUROY,

Premier Ministre,

Par M. Gaston DEFFERRE,

Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation,

Et par Mme Nicole QUESTIAUX,

Ministre de la Solidarité nationale.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement vient d'arrêter une nouvelle politique de l'immigration dont l'un des fondements est l'amélioration de la situation juridique des étrangers en France.

L'un des obstacles à la mise en œuvre de cette politique est constitué par la loi du 10 janvier 1980 dite « loi Bonnet » dont l'abrogation est prévue par le présent texte en même temps que de profondes réformes de l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France.

En effet, la « loi Bonnet » était venue parachever une politique de plusieurs années dont le but était de rendre de plus en plus aléatoire pour l'étranger résidant en France ses possibilités de séjour et de travail. Cette politique — menée par des circulaires dont l'illégalité fut quelquefois sanctionnée — eut pour effet de placer de nombreux étrangers en situation irrégulière. La « loi Bonnet » sanctionna alors ces situations irrégulières par l'expulsion administrative largement étendue. Il ressortait de tout cela un système nouveau : celui dans lequel l'étranger était toléré à condition qu'il soit une force de travail impérativement nécessaire.

La pratique devait suivre rapidement cette inspiration et plusieurs milliers d'expulsions furent décidées, visant à l'occasion des travailleurs étrangers dont la résistance avait déplu. Cette orientation très éloignée des traditions d'accueil de la France ne peut qu'être abandonnée. Un pur et simple retour aux dispositions de 1945 ne peut non plus être envisagé car des améliorations doivent leur être apportées qui correspondent à l'évolution des conceptions en matière de droit des personnes.

Tel est l'objet du présent texte.

● L'entrée.

Il est proposé de clarifier la procédure du refus d'entrée notamment en établissant par décret — et non plus par simple circulaire — la liste des documents nécessaires pour permettre l'entrée et en remettant aux personnes qui se voient refuser l'entrée des décisions écrites et motivées.

- **La situation irrégulière quant au séjour.**

Désormais, une situation irrégulière quant au séjour ne pourra plus être sanctionnée par une expulsion. Il conviendra que soient d'abord menées à terme des poursuites judiciaires visant à constater et à sanctionner la présence irrégulière. La juridiction saisie statuera ensuite sur le refoulement.

Il s'ensuivra, éventuellement, une mesure de refoulement dont les conséquences sont moins dommageables que l'expulsion. L'interdiction du territoire pourra, en cas de récidive, être prononcée pour une durée d'une année.

La procédure judiciaire a été choisie pour les garanties d'objectivité qu'elle apporte pour l'examen des faits et des situations.

- **L'expulsion.**

C'est dans ce domaine que les principales réformes sont apportées.

Dans la situation que l'on peut qualifier de normale, l'expulsion ne pourra être décidée que si est intervenue préalablement une condamnation pénale pour des faits graves. La commission d'expulsion elle-même subit des modifications quant à sa composition et à sa procédure : le chef du service des étrangers de la préfecture qui en est membre est remplacé par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, les débats sont désormais publics. Si la commission émet un avis défavorable à l'expulsion, celle-ci ne peut être prononcée. L'avis de la commission est dans tous les cas communiqué à la personne concernée.

Sont, pour des raisons humanitaires, exclues de l'expulsion trois catégories de personnes : les mineurs, les personnes entrées avant l'âge de dix ans en France et celles qui y ont résidé vingt ans.

Enfin, il est rappelé qu'un arrêté d'expulsion peut à tout moment être abrogé sur demande de l'intéressé.

Dans une situation que l'on peut qualifier d'exceptionnelle et qui concerne des cas où il existe une urgence absolue de mettre un terme à la présence d'un étranger qui fait peser une menace grave pour l'ordre public, telle une atteinte à la sûreté de l'Etat, le ministre de l'Intérieur peut procéder à l'expulsion sans suivre la procédure décrite ci-dessus. L'expulsion peut alors être permanente.

- **La rétention des personnes en situation irrégulière.**

Les personnes qui se voient refuser l'entrée ou qui sont contraintes par décision administrative ou judiciaire de quitter le territoire national peuvent ne pas être en mesure de le faire immédiatement.

Le projet de texte proposé confie ces situations à l'autorité judiciaire, gardienne des libertés. Celle-ci pourra choisir depuis la rétention jusqu'à la simple remise du passport les mesures qui s'imposent à leur sujet.

● **Mesures diverses.**

L'autorisation préalable à mariage et la déchéance à la qualité de résident privilégié sont supprimées.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et du ministre de la Solidarité nationale,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat (commission permanente), sera présenté au Sénat par le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation et le ministre de la Solidarité nationale qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

L'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 5. — Pour entrer en France, tout étranger doit être muni :

« 1° des visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur ;

« 2° sous réserve des conventions internationales, des documents prévus par décret en Conseil d'Etat et relatifs, notamment, à la justification de son séjour et aux garanties de rapatriement ;

« 3° des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle s'il se propose d'en exercer une.

« Tout refus d'entrée doit faire l'objet d'une décision écrite motivée dont le double est remis à l'intéressé.

« L'étranger auquel est opposé un refus d'entrée est mis en mesure d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il prétend se rendre. »

Art. 2.

L'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 19. — L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions soit des articles 5 et 6, soit des traités ou accords internationaux, sera puni d'un emprisonnement de un mois à un an et d'une amende de 180 F à 8.000 F.

« La juridiction saisie peut seule ordonner que le condamné soit reconduit à la frontière. Elle tient compte, pour prononcer cette mesure, de la situation familiale du prévenu ainsi que de tous les éléments utiles sur les conditions du séjour. Cette mesure ne s'applique pas aux étrangers mentionnés à l'article 25.

« En cas de récidive, une interdiction du territoire français est prononcée par le tribunal ; la durée de cette interdiction ne peut excéder un an. »

Art. 3.

Les articles 23 à 26 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précitée sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 23. — L'expulsion peut être prononcée par arrêté du ministre de l'Intérieur si la présence sur le territoire français d'un étranger condamné définitivement à une peine égale ou supérieure à une année d'emprisonnement sans sursis constitue une menace grave pour l'ordre public.

« L'arrêté d'expulsion peut à tout moment être abrogé. La demande d'abrogation qui est présentée au ministre de l'Intérieur à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'exécution effective de l'arrêté d'expulsion ne peut être rejetée que sur avis conforme de la commission prévue à l'article 24, et devant laquelle l'intéressé peut se faire représenter.

« Art. 24. — Sauf lorsqu'il est établi que l'étranger est présent sur le territoire national depuis moins d'un an et se trouve en situation irrégulière, l'expulsion ne peut être prononcée que dans les conditions suivantes :

« 1° L'étranger doit en être préalablement avisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ;

« 2° L'étranger est convoqué pour être entendu par une commission spéciale siégeant auprès du préfet et composée :

- « — du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, président,
- « — d'un conseiller du tribunal administratif,
- « — du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou de son représentant.

« Le chef du service des étrangers à la préfecture assure les fonctions de rapporteur ; il n'a pas voix délibérative.

« La convocation, qui doit être remise à l'étranger quinze jours au moins avant la réunion de la commission, précise que celui-ci a le droit d'être assisté d'un conseil et d'être entendu avec un interprète.

« L'étranger peut demander le bénéfice de l'aide judiciaire dans les conditions prévues par la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972. Cette faculté est indiquée dans la convocation. L'admission provisoire à l'aide judiciaire peut être prononcée par le président de la commission.

« Les débats de la commission sont publics. Le président veille à l'ordre de la séance. Tout ce qu'il ordonne pour l'assurer doit être immédiatement exécuté. Devant la commission, l'étranger peut faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion. Un procès-verbal enregistrant les explications de l'étranger est transmis, avec l'avis de la commission, au ministre de l'Intérieur qui statue. L'avis de la commission est également communiqué à l'intéressé.

« 3° Si la commission émet un avis défavorable à l'expulsion, celle-ci ne peut être prononcée.

« Art. 25. — Ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion, en application de l'article 23 :

« 1° L'étranger mineur de dix-huit ans titulaire d'un titre de séjour, ou mineur de seize ans séjournant auprès d'une personne de sa famille qui réside en France en situation régulière ;

« 2° L'étranger qui réside en France de façon habituelle depuis qu'il a atteint au plus l'âge de dix ans ;

« 3° L'étranger qui réside en France de manière habituelle depuis plus de vingt ans.

« Art. 26. — Par dérogation aux dispositions des articles 23 à 25, l'expulsion peut être prononcée en cas d'urgence absolue par arrêté du ministre de l'Intérieur si la présence d'un étranger sur le territoire national constitue une menace grave pour l'ordre public.

« Cette procédure ne peut toutefois être appliquée aux étrangers mentionnés au 1° de l'article 25.

« Art. 26 bis. — L'étranger auquel un arrêté d'expulsion a été notifié peut être reconduit à la frontière. »

Art. 4.

L'article 28, premier alinéa, de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 est complété par la disposition suivante :

« Dans ce dernier cas, la mesure ne peut excéder un mois. »

Art. 5.

Il est ajouté au chapitre VI « Dispositions diverses » de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 un article 35 bis ainsi rédigé :

« Art. 35 bis. — Peut être maintenu, par décision écrite motivée prise par une autorité administrative définie par décret, dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui :

« 1° soit n'est pas en mesure de déférer immédiatement à la décision lui refusant l'autorisation d'entrer sur le territoire français ;

« 2° soit, faisant l'objet d'un arrêté d'expulsion, ne peut quitter immédiatement le territoire français ;

« 3° soit, ayant fait l'objet d'une décision de conduite à la frontière dans les conditions prévues à l'article 19, ne peut quitter immédiatement le territoire français.

« Le procureur de la République en est immédiatement informé.

« Quand un délai de vingt-quatre heures s'est écoulé depuis la décision de maintien, le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège désigné par lui est saisi ; il lui appartient de décider après audition de l'intéressé, et par ordonnance, les mesures de surveillance et de contrôle nécessaires pour assurer que la décision concernant l'intéressé pourra être exécutée, à savoir :

« — maintien à la disposition des services de police ou de gendarmerie ;

« — assignation à un lieu de résidence ;

« — remise à un service de police ou de gendarmerie de tous documents justificatifs de l'identité, notamment de son passeport, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité.

« Ces mesures peuvent être imposées cumulativement ou non ; leur durée ne peut excéder six jours.

« L'ordonnance est susceptible d'appel devant le premier président de la cour d'appel, ou son délégué, qui est saisi sans forme et doit statuer dans les quarante-huit heures de sa saisine ; ce recours n'est pas suspensif.

« Pendant toute la durée du maintien, le procureur de la République peut se transporter sur les lieux, vérifier les conditions de rétention et se faire communiquer le registre mentionnant les noms et l'état civil des personnes retenues et les conditions de cette rétention.

« Pendant cette même période, l'intéressé peut demander l'assistance d'un interprète, d'un médecin, d'un conseil, et peut s'il le désire communiquer avec son consulat ; il en est informé au moment de la notification de la décision de placement ; mention de cette information est portée sur le registre prévu à l'alinéa précédent et émargé par l'intéressé. »

Art. 6.

A titre transitoire, l'article 7 de la présente loi n'est pas applicable aux départements d'outre-mer en tant qu'il abroge l'article 23 de l'ordonnance de 1945 dans sa rédaction résultant de l'article 6 de la loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 et lui substitue un article 23 nouveau ; l'article 19 n'est pas applicable aux départements d'outre-mer.

Art. 7.

Les articles 13 et 18 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers et portant création de l'Office national d'immigration sont abrogés.

Les dispositions de la loi n° 80-9 du 10 janvier 1980 relative à la prévention de l'immigration clandestine et portant modification de l'ordonnance susmentionnée n° 45-2658 du 2 novembre 1945 sont abrogées à l'exception de ses articles 4 et 10.

Les dispositions des articles 71 et 72 de la loi n° 81-82 du 2 février 1981 renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes sont abrogées.

Fait à Paris, le 9 septembre 1981.

Signé : PIERRE MAUROY.

Par le Premier ministre :

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur
et de la Décentralisation,

Signé : GASTON DEFFERRE.

Le ministre de la Solidarité nationale,
Signé : NICOLE QUESTIAUX.